

Goedkeuring van het op 13 oktober 2021 te Tel Aviv tot stand gekomen Verdrag tussen de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van de Staat Israël inzake de status van hun strijdkrachten (Trb. 2021, 135)

MEMORIE VAN TOELICHTING

A. ALGEMEEN

1. Inleiding

Nederland en Israël werken al enige tijd samen op het gebied van defensie. In 2014 hebben de toenmalige Ministers van Defensie de wens geuit om een statusverdrag, ook wel *Status of Forces Agreement* (SOFA), te sluiten om de juridische status/rechtspositie van het defensiepersoneel te regelen wanneer dat op elkaars grondgebied aanwezig is in het kader van die samenwerking.¹ Sindsdien hebben Nederland en Israël onderhandeld over een meerjarig statusverdrag. Deze onderhandelingen zijn in 2021 afgerond.

2. Doelstelling

Het doel van het Verdrag is om de juridische status/rechtspositie te regelen van het defensiepersoneel van de Partijen bij aanwezigheid op elkaars grondgebied in het kader van militaire activiteiten. (Zie hierna onder '3. Samenwerking met Israël'). Zoals gebruikelijk bij statusverdragen, zal voor iedere concrete activiteit naar het Verdrag worden verwezen. Het aangaan van het Verdrag betekent dus niet dat er bij voorbaat toezeggingen worden gedaan over de aard en de invulling van (toekomstige) samenwerking; het Verdrag biedt enkel het juridisch kader voor samenwerkingsactiviteiten, als Partijen daartoe besluiten, en behelst dus geen verplichting tot samenwerking.

3. Samenwerking met Israël

Het Verdrag regelt de juridische status/rechtspositie van defensiepersoneel bij aanwezigheid op elkaars grondgebied voor militaire activiteiten. In een Memorandum of Understanding (MOU) tussen de Ministers van Defensie van Nederland en Israël dat gelijktijdig met het Verdrag is ondertekend, hebben de defensieautoriteiten van beide landen afspraken gemaakt over de wijze waarop zij hun onderlinge defensiesamenwerking vormgeven en vastleggen. In tegenstelling tot MOU's met (defensie)autoriteiten van andere landen, bevat het MOU tussen de Ministers van Defensie van Nederland en Israël geen opsomming van (concrete/mogelijke) activiteiten die onderwerp van samenwerking kunnen zijn.

In het MOU is vastgelegd dat de bevoegde (defensie) autoriteiten van beide landen jaarlijks afspraken zullen maken over de in het betreffende jaar uit te voeren activiteiten op elkaars grondgebied. Deze activiteiten worden in eerste aanleg besproken in een werkgroep, waarin vertegenwoordigers van de (defensie)autoriteiten van beide landen zitting zullen hebben. De werkgroep komt eens per jaar afwisselend in Nederland en Israël bijeen. De

¹ Zie Kamerstukken II 2013/14, 23432, nr. 372 en Kamerstukken II 2013/14, 23432, nr. 375.

vertegenwoordigers in de werkgroep kunnen concrete voorstellen doen, die zullen worden uitgewisseld via de kanalen die door deze vertegenwoordigers worden bepaald. Op basis van deze voorstellen wordt het Jaarlijks Samenwerkingsplan opgesteld, dat wordt ondertekend door bevoegde vertegenwoordigers van de (defensie)autoriteiten van beide landen (uiterlijk 1 december van het jaar voorafgaand aan de uitvoering van de activiteiten). Het Jaarlijks Samenwerkingsplan kan te allen tijde worden gewijzigd met wederzijds goedvinden van de vertegenwoordigers van de (defensie) autoriteiten van beide landen. Het Jaarlijks Samenwerkingsplan bevat informatie over de titel van de activiteit, tijd en plaats van uitvoering, en het aantal deelnemers. Indien nodig kan ook aanvullende informatie worden toegevoegd. Voorbeelden van samenwerking zijn wederzijds gebruik van trainings- en oefenfaciliteiten, maar ook gezamenlijke innovatiestudies en kennisuitwisseling.

4. Eenieder verbindende bepalingen

Naar het oordeel van de regering bevat het Verdrag enkele eenieder verbindende bepalingen in de zin van de artikelen 93 en 94 van de Grondwet, die aan rechtssubjecten rechtstreeks rechten toekennen of plichten opleggen. In enkele bepalingen zijn afspraken opgenomen waaraan door de Nederlandse rechter rechtstreekse werking zou kunnen worden toegekend, dit betreft:

- Artikel V, zesde lid, waarin is bepaald dat alle strafvonnissen ten uitvoer worden gelegd binnen het strafstelsel van de Zendstaat, in overeenstemming met het op 21 maart 1983 te Straatsburg tot stand gekomen Verdrag inzake de overbrenging van gevonnisde personen (*Trb.* 1983, 74). In geval Israëlsch Personeel in Nederland wordt veroordeeld (indien wordt voldaan aan de in artikel V beschreven voorwaarden), vindt de tenuitvoerlegging hiervan in Israël plaats, en andersom.
- Artikel IX, vierde lid, waarin is bepaald dat verlies, schade en letsel die door het Personeel van de Zendstaat (of van beide partijen) tijdens de uitoefening van Militaire Activiteiten aan derden wordt berokkend, door de Ontvangende Staat (mede) namens de Zendstaat zal worden afgewikkeld in overeenstemming met de wet- en regelgeving van de Ontvangende Staat. Ingeval Israëlsch Personeel aan Nederlandse derden in dit kader dus verlies, schade of letsel berokkent, zal Nederland deze schade namens Israël afwikkelen, en andersom. Een vergelijkbare regeling is opgenomen in artikel VIII, vijfde lid, van het op 19 juni 1951 tot stand gekomen Verdrag tussen de Staten die partij zijn bij het Noord-Atlantisch Verdrag, namens de rechtspositie van hun krijgsmachten (*Trb.* 1951, 114; hierna 'NAVO SOFA').
- Artikel XIII, waarin is bepaald dat Personeel van de Zendstaat, dat aanwezig is op het grondgebied van de Ontvangende Staat of aan boord is van een schip of vliegtuig dat geregistreerd is in de Ontvangende Staat, zonder de uitdrukkelijke schriftelijke toestemming van de Zendstaat, door de Ontvangende Staat niet kan worden

uitgeleverd of anderszins kan worden overgedragen aan andere landen om welke reden dan ook. Dientengevolge kan Israëlsch Personeel zonder uitdrukkelijke goedkeuring van Israël, door Nederland niet aan een ander land, waarmee Nederland een uitleveringsverdrag heeft, worden overgedragen, en andersom.

5. Koninkrijkspositie

Het Verdrag zal alleen gelden voor het Europese deel van Nederland.

B. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

De definitie van "Personeel" omvat het militair personeel van de strijdkrachten van beide Partijen, en ook het door de defensieorganisatie van beide Partijen aangestelde burgerpersoneel. Wat betreft het militaire personeel wordt niet uitgesloten dat buitenlands militair personeel, dat integraal deel uitmaakt van militaire eenheden van de Zendstaat, deel kan nemen aan Militaire Activiteiten in de Ontvangende Staat. Hiervoor is wel vereist dat de Ontvangende Staat uitdrukkelijk instemt en de defensieautoriteiten nadere afspraken hebben gemaakt.

Het vierde lid van dit artikel definieert het begrip 'Militaire Activiteiten' in het kader van het Verdrag. Zoals hierboven onder '3. Samenwerking met Israël' uiteengezet, is tussen de defensieautoriteiten van beide landen gelijktijdig met het Verdrag een MoU ondertekend dat een kader biedt voor de vaststelling van concrete activiteiten.

Het Verdrag is van toepassing op Militaire Activiteiten die plaatsvinden op het grondgebied van beide verdragspartijen. Dit betekent dat activiteiten in het kader van het Verdrag worden uitgevoerd binnen de internationaal erkende grenzen van beide landen.²

Artikel II

In het eerste lid van dit artikel is vastgelegd dat de toegang tot en het vertrek uit de Ontvangende Staat zal geschieden met de door de Ontvangende Staat erkende documenten en in overeenstemming met diens wetten en regels. Voor Nederland is in dit kader tevens het recht van de Europese Unie van toepassing.

Artikel III

Dit artikel bevat de bepaling dat de bevoegdheden op tuchtrechtelijk gebied toekomen aan de autoriteiten van de Zendstaat en behoeft geen nadere toelichting.

² Zie Kamerstukken II 2013/14, 23432 nr. 372.

Artikel IV

In het eerste lid van dit artikel is een bepaling opgenomen dat het Personeel van de Zendstaat zich dient te houden aan de op het grondgebied van de Ontvangende Staat geldende wet- en regelgeving, en zich dient te onthouden van elke activiteit die niet in overeenstemming is met de doelstelling van het Verdrag, in het bijzonder van politieke activiteiten op het grondgebied van de Ontvangende Staat. Een vergelijkbare standaardbepaling is opgenomen in artikel II van de NAVO SOFA.

Op grond van het gestelde in het tweede lid heeft de Ontvangende Staat het recht om te verzoeken dat een personeelslid van de Zendstaat het grondgebied van de Ontvangende Staat verlaat. Het lid behoeft geen nadere toelichting.

Artikel V

De in dit artikel vastgelegde bepalingen stemmen in grote lijnen overeen met de betreffende bepalingen in artikel VII van de NAVO SOFA. In dit artikel is een rechtsmachtverdeling vastgelegd tussen de Zendstaat en de Ontvangende Staat ten aanzien van vergrijpen die plaatsvinden tijdens een verblijf in het kader van de uit te voeren Militaire Activiteiten. Dit komt erop neer dat de autoriteiten van de Zendstaat, op grond van het gestelde in het eerste lid, bij voorrang hun rechtsmacht uitoefenen over hun personeelsleden. De autoriteiten van de Ontvangende Staat kunnen, op grond van het gestelde in het derde lid, bij voorrang hun rechtsmacht uitoefenen over het Personeel van de Zendstaat op basis van de vermelde cumulatieve voorwaarden.

Op grond van het gestelde in het tweede en vierde lid zal de Partij die voorrang van rechtsmacht heeft en besluit om deze niet uit te oefenen, de andere Partij hiervan zo spoedig mogelijk en schriftelijk in kennis stellen. In dit geval kan de andere staat besluiten om rechtsmacht uit te oefenen. Daarenboven zullen, op grond van het gestelde in het vierde lid, de autoriteiten van de Ontvangende Staat, indien deze voorrang van rechtsmacht heeft, een verzoek van de autoriteiten van de Zendstaat om afstand te doen van dit voorrangsrecht, in gevallen waarin dit van bijzonder belang is voor de Zendstaat, in welwillende overweging nemen.

Op grond van het gestelde in het vijfde lid verlenen de Partijen elkaar hulp bij de uitvoering van alle noodzakelijke nasporingen ter zake van een vergrijp en bij het bijeenbrengen van bewijsmateriaal, in overeenstemming met toepasselijke wet- en regelgeving, en relevante vigerende verdragen tussen de Partijen.

Artikel VI

Dit artikel bevat bepalingen omtrent invoerrechten, belastingen en heffingen, en behoeft geen nadere toelichting.

Artikel VII

Het militaire Personeel van de Zendstaat mag, op grond van het gestelde in het eerste lid, in het kader van de uitvoering van Militaire Activiteiten op het grondgebied van de Ontvangende Staat, wapens in bezit hebben en dragen voor zover zij hiertoe op grond van de wetgeving van de Zendstaat gerechtigd zijn en onder voorbehoud van nadere regelingen met de autoriteiten van de Ontvangende Staat, voor aanvang van de betreffende militaire activiteit. Hierop volgt dat het gebruik van deze wapens (alsmede het gebruik van munitie) door militair Personeel van de Zendstaat is toegestaan op basis van de cumulatieve voorwaarden dat dit in overeenstemming is met de wetten en regelgeving van de Ontvangende Staat, dat dit ter uitvoering is van Militaire Activiteiten op locaties die voor dit gebruik specifiek door de Ontvangende Staat zijn aangewezen, en dat deze locaties tussen de bevoegde autoriteiten van de Partijen zijn overeengekomen.

Op grond van het gestelde in het vierde lid is het militaire Personeel gerechtigd tot het dragen van het nationale militaire uniform bij de uitvoering van de Militaire Activiteiten, zodat het Personeel lokaal herkenbaar is.

Artikel VIII

Dit artikel bevat de bepaling omtrent het gebruik van rijbewijzen door het Personeel van de Zendstaat. Zij mogen op het grondgebied van de Ontvangende Staat voertuigen besturen van de categorie die hun, door de Zendstaat afgegeven, rijbewijs toestaat. Israëliisch Personeel heeft dus een dergelijk recht wanneer het zich tijdelijk op het grondgebied van Nederland bevindt. Het Personeel bevindt zich in het internationaal verkeer; rijbewijshouders die zich in het internationaal verkeer bevinden, mogen in Nederland met hun nationale rijbewijs rijden (artikel 108, eerste lid, onderdeel f, Wegenverkeerswet 1994).

Artikel IX

Op grond van het gestelde in het eerste lid, doen Partijen over en weer afstand van aanspraken jegens elkaar, ter zake van schade aan of verlies van hun eigendommen in gebruik bij hun strijdkrachten en ter zake van letsel (met inbegrip van letsel dat de dood tot gevolg heeft) van hun Personeel, toegebracht in het kader van de uitoefening van de dienst. Een vergelijkbare regeling is opgenomen in artikel VIII lid 1 en 4 van de NAVO SOFA.

Het afstand doen van aanspraken is niet van toepassing in geval van opzet (tweede lid). De Partijen bepalen gezamenlijk of hiervan sprake is en bepalen in dat geval tevens de kosten die verband houden met de afwikkeling van de claim.

In het derde lid wordt de procedure beschreven ingeval tijdens Militaire Activiteiten schade of letsel wordt toegebracht door Personeel van de ene Partij aan Personeel van de andere Partij en dit Personeel schadeloos wordt gesteld. In beginsel wordt deze schade in der minne geregeld. Indien echter een personeelslid van een van de Partijen een claim indient bij de

andere Partij naar aanleiding van door hem geleden schade of letsel en laatstgenoemde Partij betaalt deze schade, dan kan deze Partij de claim terugvorderen bij de Partij van het personeelslid. Deze schade zal tevens omvatten de kosten en uitgaven voor het uitvoeren van de noodzakelijke procedures. Terugvordering zal niet kunnen plaatsvinden indien het verlies, de schade of het letsel het gevolg is van opzet. De Partijen bepalen gezamenlijk of sprake is van opzet.

Op grond van het gestelde in het vijfde lid kan verlies, schade en letsel aan derden, toegebracht door Personeel van de Zendstaat buiten de uitoefening van Militaire Activiteiten, op basis van een *ex gratia* betaling door de Ontvangende Staat namens de Zendstaat en na verkregen toestemming van deze laatste worden vergoed. Daartoe zendt de Ontvangende Staat een goed onderbouwd advies naar de Zendstaat. Afhandeling vindt plaats in overeenstemming met de wet - en regelgeving van de Ontvangende Staat. De Zendstaat zal de hieraan verbonden kosten terugbetalen aan de Ontvangende Staat. Een vergelijkbare regeling is opgenomen in Artikel VIII in het zesde lid van de NAVO SOFA.

Ingeval door de Zendstaat gebruik wordt gemaakt van niet militaire voertuigen, die beschikbaar worden gesteld aan het Personeel van de Zendstaat, dan zal de Zendstaat op grond van het gestelde in het zesde lid, bij de eigenaar of de verhuurder nagaan of deze voertuigen deugdelijk zijn verzekerd in overeenstemming met de wetgeving van de Ontvangende Staat.

In het zevende lid is bepaald dat een lid van het Personeel van de Zendstaat niet onder de bevoegdheid van de rechtbanken van de Ontvangende Staat valt voor claims ingevolge verlies, schade en letsel, die voortvloeien uit de vervulling van Militaire Activiteiten. Ingeval Israëliisch Personeel aan Nederlandse derden dus verlies, schade of letsel berokkent tijdens de uitoefening van Militaire Activiteiten, zullen zij door deze derden niet kunnen worden gedagvaard voor Nederlandse rechtbanken, en andersom. Een vergelijkbare bepaling is opgenomen in Artikel VIII lid 5 g van de NAVO SOFA.

Artikel X

Op grond van het gestelde in dit artikel zal tussen Partijen de uitwisseling van informatie in relatie tot de Militaire Activiteiten alsmede de in het kader van deze activiteiten gegenereerde informatie onderwerp zijn van nadere afspraken. Het ontbreken hiervan vormt geen belemmering voor potentiële samenwerking, maar het maken van goede afspraken wordt over het algemeen wel wenselijk geacht.

Artikel XI

Dit artikel betreft de vrijgave van informatie en behoeft geen nadere toelichting.

Artikel XII

Dit artikel bevat de bepalingen omtrent medische en tandheelkundige zorg, en behoeft geen nadere toelichting.

Artikel XIII

Dit artikel betreft de bepaling omtrent het niet uitleveren van Personeel van de Zendstaat aan derde landen. De bepaling is door Nederland tijdens de onderhandelingen uitdrukkelijk beperkt tot uitlevering aan andere landen en niet aan derden in het algemeen, onder meer vanwege de situatie waarin het Koninkrijk gehouden is te voldoen aan zijn verplichtingen uit hoofde van het op 17 juli 1998 te Rome tot stand gekomen Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof (*Trb.* 1999, 13). (Zie ook hierboven onder '4. Eenieder verbindende bepalingen').

Artikel XIV

In dit artikel zijn bepalingen vastgelegd inzake zoek- en reddingsacties als gevolg van een ongeval, een incident of noodgeval dat in het kader van Militaire Activiteiten plaatsvindt op het grondgebied van de Ontvangende Staat of in diens vluchtinformatiegebied, dat wil zeggen het luchtruim van de Ontvangende Staat, waarin vluchtinformatiediensten en alarmeringsdiensten worden verleend. De algemene verantwoordelijkheid voor deze acties ligt bij de Ontvangende Staat. Na voorafgaande coördinatie met bevoegde autoriteiten van de Ontvangende Staat mogen Personeel en andere vertegenwoordigers van de Zendstaat deelnemen aan zoek- en reddingsacties en mag ook materieel van de Zendstaat voor deze doeleinden worden gebruikt.

Artikel XV

Dit artikel bevat bepalingen omtrent het overlijden van een personeelslid van de Zendstaat en behoeft geen nadere toelichting.

Artikel XVI

Dit artikel behandelt de veiligheidsonderzoeken naar voorvallen (zoals ongevallen en incidenten) die in het kader van de Militaire Activiteiten plaatsvinden op het grondgebied van de Ontvangende Staat of in diens vluchtinformatiegebied. Op grond van het gestelde in het eerste lid vindt het veiligheidsonderzoek plaats in overeenstemming met de wet- en regelgeving van de Ontvangende Staat. Indien bij een voorval Personeel is betrokken van de Zendstaat, dan zal het Personeel of zullen vertegenwoordigers van de Zendstaat op grond van het gestelde in het tweede lid gerechtigd zijn om deel te nemen aan het onderzoek. Als de Zendstaat hierom verzoekt zal de Ontvangende Staat in overeenstemming met diens wet- en regelgeving de bevindingen of het rapport hiervan aan de Zendstaat bekend maken. De Zendstaat zal de bevindingen of het rapport vertrouwelijk behandelen en zal ze niet

overdragen mits dit niet door diens wet- en regelgeving wordt vereist en op voorwaarde dat hieraan coördinatie voorafgaat met de Ontvangende Staat.

Artikel XVII

Op grond van dit artikel wordt bewerkstelligd dat het belang van milieubescherming wordt erkend in de uitoefening van Militaire Activiteiten in de Ontvangende Staat. Zij worden gehouden aan de wettelijke regels van de Ontvangende Staat met betrekking tot de bescherming van het milieu. Een algemene verplichting inzake het zich houden aan de wet- en regelgeving van de Ontvangende Staat is reeds opgenomen in artikel IV, eerste lid, van het Verdrag, maar gelet op het belang van milieubescherming, hebben Partijen dit nog eens separaat in dit artikel benadrukt.

Artikel XVIII

Dit artikel bevat bepalingen omtrent de installatie en het gebruik van communicatiesystemen, en behoeft geen nadere toelichting.

Artikel XIX tot en met Artikel XXII

Deze artikelen bevatten gebruikelijke slotbepalingen omtrent wijziging van het Verdrag (artikel XIX), geschillenbeslechting in het kader van de uitleg en toepassing van het Verdrag (artikel XX), de territoriale reikwijdte binnen het Koninkrijk der Nederlanden (artikel XXI, zie ook hierboven onder '5. Koninkrijkspositie'), en de inwerkingtreding en beëindiging van het Verdrag (artikel XXII) en behoeven geen nadere toelichting.

De Minister van Defensie,

De Minister van Buitenlandse Zaken,